

Luxembourg, le 23 mars 2021

Objet : Projet de règlement grand-ducal¹ abrogeant le plan directeur sectoriel "décharges pour déchets inertes". (5639RMX)

*Saisine : Ministre de l'Aménagement du territoire
(21 octobre 2020)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet d'abroger le règlement grand-ducal du 9 janvier 2006 déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel (ci-après le ou les « PDS ») « décharges pour déchets inertes »². D'après les articles 9 et 10 de la loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire³ (ci-après la « loi du 17 avril 2018 »), le PDS est un instrument d'aménagement du territoire, rendu obligatoire par règlement grand-ducal, qui coordonne dans un secteur donné les objectifs de l'aménagement du territoire tels que définis à l'article 1^{er}, paragraphe (2) de la loi du 17 avril 2018. L'instrument du PDS peut, par le biais de zones superposées, délimiter au niveau d'une ou de plusieurs communes des parties déterminées du territoire national et il a en particulier pour objectif de déterminer des utilisations du sol qui soient conformes aux planifications d'intérêt général en matière d'aménagement du territoire. À travers les zones qu'il fixe, le PDS peut établir le mode d'utilisation du sol, voire restreindre le choix des communes territorialement concernées quant aux modes à prévoir, mais il peut, le cas échéant, également comprendre des prescriptions relatives au degré d'utilisation du sol à prévoir.

En bref

- La Chambre de Commerce comprend l'approche juridique des auteurs, compte tenu des observations formulées par le Conseil d'Etat et au regard des obligations légales découlant de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.
- La Chambre de Commerce déplore que le Ministère de l'Aménagement du territoire se voie privé de sa compétence dans la détermination de nouveaux sites potentiels pouvant accueillir des décharges pour déchets inertes. Elle s'interroge dans quelle mesure le Ministère pourra encore intervenir dans la procédure de recherche de nouveaux emplacements de décharges régionales dans le futur.

¹ [Lien vers le projet de règlement grand-ducal sur le site de la Chambre de Commerce.](#)

² Règlement grand-ducal du 9 janvier 2006 déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « décharges pour déchets inertes » (Mémorial A – N°23 du 13 février 2006).

³ Loi (modifiée) du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire et modifiant : 1. la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds des routes ; 2. la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique ; 3. la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (Mémorial A – N°271 du 20 avril 2018).

Selon l'exposé des motifs, le projet de règlement grand-ducal sous avis se justifierait par le fait qu'en septembre 2018, un projet de règlement grand-ducal déterminant la procédure de recherche de nouveaux emplacements de décharges régionales pour déchets inertes a été introduit dans la procédure réglementaire, ceci en exécution de l'article 26, paragraphe (9), lettre a)⁴ de la loi modifiée du 21 mars 2012 relative à la gestion des déchets⁵. D'après les auteurs, ce projet avait également pour objectif « d'abroger de manière implicite » le règlement grand-ducal du 9 janvier 2006 déclarant obligatoire le PDS « décharges pour déchets inertes ».

Cette approche fût critiquée par le Conseil d'Etat dans son avis y relatif, avec en toile de fond l'argument selon lequel la coexistence de deux procédures différentes pour la recherche de décharges régionales pour déchets inertes serait inévitablement de nature à provoquer un conflit entre deux normes juridiques. De plus, la Haute Corporation rappelait dans son avis que l'article 33, paragraphe (2) de la loi du 17 avril 2018 dispose que « *[L]es PDS déclarés obligatoires sur base de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et les plans d'aménagement partiel déclarés obligatoires sur base de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire, qui sont en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi continuent à produire leurs effets. S'ils sont modifiés ou abrogés, la procédure prescrite pour l'élaboration des PDS prévue par la présente loi est applicable.* ».

Considérations générales

Compte tenu des observations formulées par le Conseil d'Etat et au regard des obligations légales découlant de la loi du 17 avril 2018, la Chambre de Commerce peut comprendre l'approche juridique des auteurs qui consiste en une « abrogation explicite » du règlement grand-ducal du 9 janvier 2006 déclarant obligatoire le PDS « décharges pour déchets inertes », ceci par le biais du projet de règlement grand-ducal sous avis.

La Chambre de Commerce comprend dès lors qu'aussitôt que le projet de règlement grand-ducal déterminant la procédure de recherche de nouveaux emplacements de décharges régionales pour déchets inertes sera d'application, ceci impliquera aussi que l'instrument du PDS « décharges pour déchets inertes », de même que sa procédure de recherche pour identifier de nouveaux emplacements potentiels, ne seront plus voués à s'appliquer dans le futur. Les PDS relevant prioritairement de la compétence du ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions, elle note donc que cette façon de procéder se traduira dans les faits par un abandon de compétence du Ministère de l'Aménagement du territoire dans le domaine de la planification territoriale en matière de localisation des décharges pour déchets inertes.

La Chambre de Commerce comprend que le domaine des déchets et de leur gestion relève, de façon générale, de la compétence du ministre ayant l'Environnement dans ses attributions, mais elle souligne cependant que l'article 1^{er}, paragraphe (2), point 17^o de la loi du 17 avril 2018 dispose explicitement que la politique d'aménagement du territoire a comme objectif de participer, par le biais du PDS et du plan d'occupation du sol (POS), à la mise en œuvre de mesures destinées à « *définir des terrains pour le traitement et l'élimination de déchets inertes et de déchets ménagers* ». Elle s'interroge d'ailleurs également quant à l'utilité de cette disposition précitée dans le futur, étant donné que la présente approche des autorités fera en sorte que la loi modifiée du 21 mars 2012

⁴ L'article 26, paragraphe (9), lettre dispose ainsi que « *[L]élimination des déchets inertes se fait moyennant un réseau de décharges régionales pour déchets inertes. Ce réseau est établi conformément aux orientations du plan national de gestion des déchets ou du plan directeur sectoriel afférent. Des décharges pour déchets inertes autres que celles arrêtées conformément à l'alinéa précédent sont interdites.* ».

⁵ Loi (modifiée) du 21 mars 2012 relative à la gestion des déchets, et modifiant : 1. la loi du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement; 2. la loi du 25 mars 2005 relative au fonctionnement et au financement de l'action SuperDrecksKëscht; 3. la loi du 19 décembre 2008 a) relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs b) modifiant la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets; 4. la loi du 24 mai 2011 relative aux services dans le marché intérieur (Mémorial A – N°60 du 28 mars 2012).

relative à la gestion des déchets⁶, ainsi que le plan national de gestion des déchets et des ressources (PNGDR), vont en quelque sorte se substituer à la loi du 17 avril 2018 et à l'instrument du PDS pour ce qui concerne la gestion des déchets inertes.

La Chambre de Commerce déplore que le Ministère de l'Aménagement du territoire se voie privé de sa compétence dans la détermination de nouveaux sites potentiels pouvant accueillir des décharges pour déchets inertes et déchets ménagers. En dépit de son lien avec le domaine de l'environnement, il n'en reste pas moins que la matière des déchets et la localisation stratégique des emplacements pour les décharges affichent également un lien avec les questions ayant trait à l'aménagement du territoire et au développement territorial durable du pays. Le sujet des déchets est aussi étroitement lié au concept de l'économie circulaire, la préparation du territoire à l'ère circulaire constituant par ailleurs un des volets novateurs qui sera couvert dans le cadre de la refonte, actuellement en cours, du programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT). Étant donné que les déchets inertes se matérialisent surtout dans le sillage de chantiers de construction, de travaux de rénovation ou de démolition, la Chambre de Commerce se permet en outre de rappeler que dans le cadre de la consultation « Luxembourg in Transition », initiée par le Ministère de l'Aménagement du territoire, certaines équipes soumissionnaires ont présenté des concepts prospectifs pour transformer la chaîne de valeur dans le secteur de la construction et qui visent des réorganisations dans l'espace des cycles des matières en vue d'explorer des possibilités de réduction des émissions de CO2.

Compte tenu de ses compétences et au regard des réflexions stratégiques et novatrices qui sont actuellement menées au niveau du Ministère de l'Aménagement du territoire, la Chambre de Commerce s'interroge par conséquent dans quelle mesure le Ministère précité pourra encore intervenir dans la procédure de recherche de nouveaux emplacements potentiels de décharges régionales dans le futur.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de règlement grand-ducal sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

RMX/DJI

⁶ Loi (modifiée) du 21 mars 2012 relative à la gestion des déchets, et modifiant : 1. la loi du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement; 2. la loi du 25 mars 2005 relative au fonctionnement et au financement de l'action SuperDrecksKëscht; 3. la loi du 19 décembre 2008 a) relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs b) modifiant la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets; 4. la loi du 24 mai 2011 relative aux services dans le marché intérieur (Mémorial A – N°60 du 28 mars 2012).